

Commento alla sentenza n. 122 del 2013 del Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto.

Con la sentenza n. 122 del 2013 il Tribunale Amministrativo del Veneto, rafforzando un orientamento già seguito in altre decisioni, ha confermato che la Legge regionale del Veneto n. 14 del 2009, come modificata dalla successiva Legge regionale n. 13 del 2011, consente di derogare alle previsioni sulle distanze minime stabilite dagli strumenti urbanistici locali tra cui anche il Piano Regolatore Generale che ne rappresenta l'archetipo.

La sentenza del Tar del Veneto accoglie ancora una volta l'orientamento che interpreta la legge regionale cosiddetta "piano casa" nel modo più ampio possibile nella parte in cui prevede la possibilità di ampliare gli edifici esistenti *in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali.*

Contrariamente, chi aderisce all'indirizzo restrittivo ritiene che la volontà del legislatore regionale sia quella di derogare alle previsioni in materia di limiti volumetrici ma non anche alle disposizioni riguardanti le distanze minime dai confini.

Tra i due orientamenti il Tar Veneto con la sentenza n. 122 del 2013 opta nuovamente per l'interpretazione estensiva, così ritenendo che la previsione regionale contenga una deroga non solo ai limiti volumetrici ma anche a quelli in materia di distanze.

Pertanto, in mancanza della necessità di rispettare le previsioni dei piani regolatori comunali, le uniche limitazioni sussistenti sono quelle contenute nel codice civile e nel decreto ministeriale n. 1444 del 1968, ovvero il rispetto di una distanza non minore di tre metri tra costruzioni e della distanza minima di dieci metri tra pareti finestrate prevista dall'articolo 9 del citato decreto ministeriale.

Ciò comporta un notevole allargamento delle possibilità concesse ai privati che così sono autorizzati non solo ad ampliare gli edifici esistenti per quanto concerne la volumetria ma anche a derogare ad ogni previsione stabilita dal proprio Comune relativamente alle distanze minime dai confini.

Non è difficile immaginare le conseguenze derivanti dall'accoglimento di un tale orientamento interpretativo.

Infatti, come evidenziato più volte anche dalla Suprema Corte, le norme che disciplinano le distanze, ancorché inserite in strumenti urbanistici, quali il piano regolatore generale, contenenti "di regola" solo disposizioni volte a tutelare interessi generali, come il paesaggio o l'assetto del territorio, assolvono inevitabilmente anche allo scopo di disciplinare i rapporti di vicinato, incidendo sui limiti di utilizzazione dei suoli privati. Ne consegue che ciascun privato è obbligato all'osservanza e ha interesse a che tali norme siano osservate anche dal vicino, e detto interesse assurge a rango di diritto soggettivo che integra la disciplina specifica dettata dal codice civile, pur se le dette norme siano inserite in un p.r.g. ed assolvano, quindi, contemporaneamente, anche alla tutela di interessi generali.

La stessa disciplina delle distanze legali tra costruzioni contenuta nel codice civile è inserita nella parte dedicata ai rapporti di vicinato, a conferma della duplice finalità di tale normativa: da un lato, infatti, essa persegue un interesse collettivo, in particolare, tutela il pubblico interesse ad un ordinato assetto urbanistico, dall'altro lato, essa mira a garantire l'interesse privato al godimento del fondo.

Interesse pubblico ed interesse privato si intrecciano e confondono nella tutela del terzo, il quale è portatore di un interesse legittimo a che la pubblica amministrazione perseguendo l'interesse pubblico ad un ordinato assetto del territorio faccia rispettare le distanze legali minime ai proprietari dei fondi vicini. Nello stesso tempo, il terzo è a sua volta titolare di un diritto soggettivo a che i proprietari dei fondi contigui, edificino nel rispetto delle distanze e, quindi, nel rispetto della proprietà privata. Infatti, evidentemente, il valore di un fondo è dato anche dalla distanza dalle costruzioni vicine oltre che da altre variabili.

Nondimeno, la stessa disciplina che tutela il terzo è d'altra parte anche una limitazione per lo stesso, proprio perché l'interesse del proprietario volto a ricavare il maggior beneficio economico possibile dallo sfruttamento del fondo deve essere coordinato con l'interesse pubblico ad un ordinato assetto urbanistico.

Il contemperamento dei diversi interessi pubblici e privati che ruotano intorno alla proprietà privata ha dato origine ad un acceso dibattito giuridico e politico sulla necessità di trovare un punto di incontro tra gli interessi della proprietà privata, costituzionalmente tutelata e le esigenze della collettività ad un ordinato assetto del territorio. In un primo momento, il diritto urbanistico persegue solamente finalità di igiene pubblica. In particolare, la normativa in materia di distanze nasce per garantire i requisiti igienico-sanitari minimi di illuminazione ed aerazione naturale tra fabbricati contermini. Solo nel 1942 con la Legge Urbanistica viene introdotta la previsione per cui tutti i comuni hanno l'obbligo di dotarsi di uno strumento di pianificazione che disciplini l'assetto del loro territorio.

Nasce così, a metà del secolo scorso, la pianificazione urbanistica avente come scopo l'individuazione delle regole da seguire per l'utilizzazione e lo sfruttamento del territorio in modo da garantirne un uso adeguato e finalizzato al perseguimento dell'interesse generale.

Ed è proprio la nostra Costituzione nel riconoscere e tutelare la proprietà privata che affida alla legge il compito di determinarne i limiti al fine di assicurarne la funzione sociale. In virtù di tale clausola generale, la giurisprudenza ha da sempre collocato in primo piano la funzione sociale della proprietà privata e, perciò, ha ritenuto l'interesse sociale perlomeno alla pari o, nella maggioranza dei casi, preminente rispetto all'interesse individuale e particolare.

Nel sistema costituzionale la funzione sociale assume la veste di principio ordinatore della disciplina della proprietà a cui fare riferimento ogniqualvolta vi sia un conflitto fra interesse privato ed interesse pubblico.

La scelta della clausola generale ed indeterminata lascia ampia libertà al legislatore di stabilire di volta in volta il significato di tale clausola adattandosi così alla coscienza sociale del momento in cui si opera. Inoltre, essa assume una funzione bidirezionale: infatti, da un lato, legittima le limitazioni ai diritti soggettivi dei proprietari, dall'altro, però, limita la potestà legislativa nell'introduzione di

restrizioni che non siano poste a fondamento del rispetto della funzione sociale della proprietà.

Negli ultimi anni la pianificazione e programmazione territoriale, nate come strumenti per perseguire finalità di igiene pubblica e di salubrità, hanno assunto una nuova veste: ora, infatti, hanno il compito di definire obiettivi e limiti in relazione all'uso delle risorse ambientali al fine di garantirne uno sfruttamento razionale e, soprattutto, la migliore conservazione possibile. Tali nuovi intenti devono essere perseguiti alla luce del principio di sviluppo sostenibile in base al quale ogni forma di sviluppo deve soddisfare i bisogni della generazione presente, senza compromettere la possibilità per le generazioni future di soddisfare a loro volta le proprie necessità.

Tali finalità sono le stesse perseguite dalla normativa regionale del Veneto "piano casa" che si propone di *promuovere misure per il sostegno del settore edilizio attraverso interventi finalizzati al miglioramento della qualità abitativa per preservare, mantenere, ricostituire e rivitalizzare il patrimonio edilizio esistente nonché per favorire l'utilizzo dell'edilizia sostenibile e delle fonti di energia rinnovabili.*

Sviluppo ed edilizia sostenibile sono, quindi, gli obiettivi perseguiti dalla legge sul piano casa, in linea con gli scopi propri della moderna pianificazione e programmazione territoriale. Un'interpretazione logica e sistematica della norma sul piano casa dovrebbe condurre a ritenere che il legislatore regionale, mosso dalle predette finalità, quando prevede la possibilità di ampliare gli edifici esistenti *in deroga alle previsioni dei regolamenti comunali e degli strumenti urbanistici e territoriali comunali, provinciali e regionali*, si riferisca solo ed esclusivamente ai limiti volumetrici e non anche alle previsioni restrittive in materia di distanze, arrivando, altrimenti, a sconfessare le finalità e gli obiettivi della norma stessa.

Infatti, uno degli scopi della legislazione sul piano casa è proprio quello di arginare il fenomeno di edificazione sfrenata che ha caratterizzato gli ultimi trent'anni di attività edilizia nel nostro tessuto urbano e ha provocato la saturazione e,

talvolta, la congestione del territorio, promuovendo interventi mirati di riqualificazione del patrimonio esistente.

Tuttavia, risulta evidente che l'obiettivo primario della legislazione regionale "piano casa" consiste nel generare quel volano economico in grado di dare sostegno ad un settore, quello edilizio, che ha da sempre rappresentato un bacino d'utenza importante nell'economia nazionale del nostro Paese.

Ed infatti, già le deroghe in materia di volume consentono l'ampliamento di edifici ed aumentano le possibilità per i privati rispetto alla normativa di base. Pertanto, ritenere che si possa derogare anche alle previsioni in materia di distanze sembra andare oltre gli scopi della legislazione regionale di promozione e di sostegno al settore dell'edilizia in crisi, arrivando a compromettere decenni di pianificazione e programmazione urbanistica.

Oltre alla Legge n. 14 del 2009, come modificata dalla successiva Legge n. 13 del 2011, il legislatore regionale ha predisposto ulteriori strumenti a sostegno del settore edilizio che contengono notevoli deroghe alla normativa urbanistica vigente. Di particolare rilevanza è il D.P.R. n. 160 del 2010 con le modifiche introdotte dalla Legge regionale del Veneto n. 55 del 2012 che rischia di congestionare aree di attività produttive già sature andando ad incidere in termini negativi sulle esigenze di ordine pubblico correlate all'assetto urbanistico, a svantaggio ancora una volta della qualità della vita.

Perciò, solo sostenendo che, in momenti di grave crisi economica, le ragioni dell'economia possano prevalere sui principi fondamentali del nostro ordinamento, è possibile ritenere che la volontà del legislatore regionale nella predisposizione della normativa sul piano casa fosse quella di derogare non solo ai limiti volumetrici ma anche alle previsioni in materia di distanze dai confini previste dagli strumenti urbanistici territoriali.

Avv. Laura Vettor

Avv. Laura Vettor

nata a Motta di Livenza (Tv) il 09.02.1985,
residente in Via Morandina n.16, Oderzo (Tv),
iscritta all'Albo degli Avvocati di Treviso dal 21.01.2013,
con Studio in Via Morandina n.16, Oderzo (Tv),
indirizzo email: avv.lauravettor@gmail.com,
recapito telefonico: 3409256122.